

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 88/2008, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.

Respetuosamente, disiento del criterio que se adoptó al resolver la controversia constitucional citada al rubro, concretamente en cuanto a los temas de violaciones en el proceso legislativo; de retroactividad de la reforma constitucional, en lo que respecta a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia nombrados con antelación a la modificación impugnada; y el de haber de retiro y pensión previstos en el artículo octavo transitorio, de conformidad con los siguientes argumentos.

En relación con el primer tema, debo señalar que siete de los once Ministros que integramos el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, coincidimos en que debía declararse la invalidez del Decreto 824, al considerar que en su emisión hubieron violaciones al proceso legislativo.

Sin embargo, en razón de que no se alcanzó la votación calificada para declarar la invalidez, según se externó en sesión de dos de junio de dos mil nueve, se desestimó la controversia constitucional por lo que hace a los planteamientos de violaciones al proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Morelos.

Al respecto, considero conveniente fijar mi postura, pues desde mi perspectiva, en el caso debió declararse la invalidez del

**VOTO PARTICULAR.
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 88/2008.**

decreto 824 del Poder Legislativo del Estado de Morelos, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el dieciséis de julio de dos mil ocho, dado que el decreto impugnado adolece de vicios de inconstitucionalidad latentes, de acuerdo con lo que expongo a continuación.

La Constitución Política del Estado de Morelos, regula en sus artículos 38, 40, 42 a 52, 70, fracción I, II, XVIII, y 76, el procedimiento de formación de la ley, así como el procedimiento legislativo de reformas a la propia constitución estatal, el cual se conforma de cinco etapas, a saber, iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación o promulgación.

De manera breve podría decirse que las aludidas etapas del procedimiento legislativo consisten en que el proyecto de la reforma a la Constitución local, en primer término, sea discutido y votado en el seno del Congreso estatal, posteriormente, se requiere que se turne a los diputados de la legislatura local a efectos de que éstos la aprueben por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, que una vez aprobado el proyecto por la diputación local y por el Congreso, se comuniquen al Ejecutivo para que manifieste su conformidad sancionando la ley y ordenando su promulgación y publicación, firmada por el Presidente y los Secretarios del órgano legislativo

En el caso que nos ocupa, cobra especial relevancia la última de las etapas en la cual el Ejecutivo a través de la figura de gobernador del Estado sanciona y promulga la ley ordenando su publicación, de conformidad con la facultades que se le confieren en el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado de Morelos, que a continuación se transcribe:

***"Artículo 70.- Son facultades u obligaciones del
Gobernador del Estado:***

"(...)

***"XVII.- Promulgar y hacer cumplir las Leyes o
decretos del Congreso del Estado, proveyendo en
la esfera administrativa a su exacta observancia,
así como expedir los reglamentos necesarios para
la buena marcha de los asuntos estatales, para lo
que tendrá a su cargo el Periódico Oficial del
Estado, como órgano de difusión;..."***

Asimismo, de los artículos 147 y 148 de la Constitución Política del Estado de Morelos, se desprende que cualquier reforma o adición a la referida Constitución estatal debe cumplir con los siguientes requisitos: a) que la legislatura estatal hubiere acordado la reforma de que se trate por al menos dos terceras partes de sus integrantes, b) que la mayoría de los ayuntamientos la apruebe c) que el Congreso local realice el cómputo de los votos emitidos por los citados ayuntamientos y d) que el propio

congreso haga la declaratoria de que las reformas o adiciones se aprobaron.

Por su parte, los artículos 38 y 47 de la Constitución del Estado de Morelos prevén que el Decreto de reforma cobra eficacia jurídica, siempre que sean satisfechos los requisitos a que aludo en el párrafo anterior, esto es, resulta indispensable que se remita al Ejecutivo para su promulgación y publicación, para que este realice una declaración solemne que formalice la incorporación de la norma en forma definitiva al ordenamiento jurídico, sin que exista la posibilidad de que dicha actividad de autenticación por parte del ejecutivo sea delegada.

Cabe señalar que por medio de la promulgación el Ejecutivo imprime certeza a la modificación de las normas, autenticando su existencia y regularidad conforme a reglas establecidas en la ley, dando con ello un reconocimiento formal, cuya finalidad es lograr que sea conocida por aquellos a quienes obliga.

Ahora bien, de los antecedentes del procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto 824 impugnado, mediante el cual se reforman, derogan y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, se advierte, que el proceso legislativo de reforma a la Constitución fue incompleto, ya que no se realizó la promulgación y publicación en la forma exigida por la Constitución del Estado.

En efecto, la publicación original del Decreto de dieciséis de julio de dos mil ocho, en el Periódico “Tierra y Libertad”, se realizó por mandato directo de la Legislatura del Estado, en contravención de lo dispuesto en el artículo 70, fracción XVII, de la constitución local; posteriormente, el veintitrés de julio siguiente, se publicó una primera fe de erratas en la cual se establecía que la publicación del decreto 824 se realizaba por mandato del Gobernador estatal; y finalmente, el diez de septiembre de dos mil ocho, se publicó una segunda fe de erratas en relación con la publicación del decreto impugnado, en la cual se aclaraba que la orden de publicación del Decreto en realidad la expidió el Secretario de Gobierno en representación del Gobernador de dicha entidad, quien se encontraba fuera de territorio Nacional, a la fecha de la orden de publicación del Decreto tildado de inconstitucional.

En ese sentido, como lo demostró el Poder actor en la presente controversia constitucional, el Gobernador del Estado de Morelos se encontraba ausente del país los días catorce y dieciséis de julio de dos mil ocho (días correspondientes, respectivamente, a la fecha de decreto promulgatorio de las reformas constitucionales, y a la fecha de su publicación en el Periódico Oficial).

Ante ese escenario, considero que el proceso legislativo de reforma a la constitución del Estado de Morelos no se llevó a cabo conforme a lo establecido en la propia Constitución estatal para

**VOTO PARTICULAR.
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 88/2008.**

tal efecto, pues resulta evidente que al no haber sido el Gobernador del Estado quién promulgara y ordenara directamente la publicación del decreto 824 combatido, éste carece del cumplimiento de esos requisitos y, por tanto de eficacia jurídica, sin que sea óbice, que se haya tratado indebidamente de subsanar una etapa esencial del procedimiento mediante la fe de erratas, pues el único facultado para promulgar y ordenar la publicación del Decreto era el Gobernador del Estado, siendo que esa investidura y obligación conferida por el órgano de reforma local no se puede delegar en nadie más.

Luego, ante la ausencia del Gobernador en el país a la fecha de la promulgación y publicación del Decreto correspondiente y por consiguiente, la falta de prueba de la participación que corresponde al Ejecutivo en la etapa integradora de la eficacia de la norma general, es inconcuso que se violentó el procedimiento legislativo, razón por la cual, lo procedente era declarar la invalidez del Decreto 824 impugnado.

En el caso, es patente que se actualiza una violación a lo dispuesto en el artículo 16 de la Norma Fundamental, pues estimo que la promulgación y publicación del Decreto 824 del Poder Legislativo del Estado de Morelos, mediante el cual se reforman, derogan y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución política del Estado de Morelos, no se realizó por mandato de la autoridad facultada para ello, el Gobernador de la entidad y, en ese sentido, el acto legislativo se llevó a cabo por una autoridad

que no era competente, en contravención directa al principio de competencia; ya que conforme al marco Constitucional local, ni la Legislatura del Estado de Morelos ni el Secretario de Gobierno tenían atribuciones para promulgar y ordenar la publicación del Decreto impugnado.

Por otra parte, en cuanto al tema relativo a la retroactividad de la reforma constitucional, respecto a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia nombrados con antelación a la modificación impugnada, no comparto el criterio adoptado por la mayoría, en tanto se declaró la validez de los artículos sexto y séptimo transitorios del Decreto 824.

Lo anterior, dado que la garantía constitucional de independencia del Poder Judicial que protege a los impartidores de justicia de las entidades federativas, resulta obsoleta si se permite a los Congresos locales modificar los lapsos de duración en el cargo, no sólo en relación con quienes resulten designados magistrados con posterioridad al inicio de vigencia del nuevo régimen, sino incluso en relación con quienes previamente han sido designados, violentándose con ello la permanencia e inamovilidad de esos funcionarios.

En este aspecto, estimo que la inamovilidad y la duración en el encargo de los magistrados de los poderes judiciales estatales, son elementos que están estrechamente vinculados, que buscan asegurar el dictado de resoluciones imparciales e independientes

de presiones externas, lo cual se puede ver imposibilitado si el cargo y duración de aquéllos estuviera sujeto a la amenaza de que con cualquier reforma se puede modificar su duración, lo cual es contrario con el fin de dotar de certeza jurídica a los ciudadanos en la labor independiente de los jueces.

En efecto, considero que la permanencia en el cargo y la duración en éste constituyen un elemento indisoluble, pues no es factible hablar de permanencia en el cargo, cuando no se encuentra previamente establecido un periodo para garantizar ese derecho; esto es, la inamovilidad está directamente conectada con un plazo que cumplir, ya que si no hay referente, ¿entonces respecto a qué se es inamovible? Estimo que no solamente en relación con el puesto, sino también de manera necesaria con el tiempo en el que el encargo se va a desempeñar.

Sobre este orden de ideas, estimo que al reconocimiento que esta Suprema Corte de Justicia ha realizado respecto del principio de la inamovilidad judicial y el establecimiento de los principios que lo regulan, alcances, límites y excepciones, debe sumarse la consideración de que la duración en el encargo, al estar conectada indefectiblemente con la inamovilidad, es un elemento que también se encuentra protegido por la garantía institucional de independencia que consagra la Constitución General de la República, a favor del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de los Estados.

Por último, en cuanto al tema consistente en el haber de retiro y pensión previstos en el artículo octavo transitorio del Decreto 824 impugnado, por mayoría de seis votos, se reconoció la validez de dicha norma de transito; sin embargo, considero que no debió desconocerse el criterio que el Tribunal Pleno sentó al resolver la controversia constitucional 6/2007, presentada bajo la Ponencia del Ministro Sergio Valls, en sesión de cinco de junio de dos mil ocho, en el que por unanimidad de diez votos se determinó que del examen de los artículos 116, fracción VI y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en los Estados y municipios la seguridad social se debe organizar considerando bases mínimas, tales como cubrir accidentes y enfermedades, la vejez y la jubilación, entre otras.

En aquél asunto, el Tribunal Pleno expresó que el sistema de seguridad social debe garantizar y cubrir, como mínimo, entre otras prestaciones, una jubilación a favor del trabajador; asimismo, determinó que las normas que pretenden establecer la renuncia de los Magistrados de los Estados de la República a la pensión que, en su caso, tengan derecho a recibir, por haber cotizado en los institutos de seguridad social, cuando opten por el haber de retiro estatuido en las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales estatales, son abiertamente inconstitucionales.

Sentado lo anterior, no comparto el criterio mayoritario, en el sentido de considerar infundado el concepto de invalidez tendente

a obtener la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio del citado decreto 824, mediante el cuál se prevé un nuevo régimen para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a través del cual podrán optar al momento de su retiro entre una pensión de jubilación o un haber de retiro.

En mi opinión, el citado régimen resulta violatorio del derecho a la jubilación con que cuentan los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, tal y como lo sostuvimos al resolver la controversia constitucional 6/2007 de Guanajuato, toda vez que la norma de transito que ahora se reclama pretende establecer la renuncia de los Magistrados a la pensión que, en su caso, tengan derecho a recibir, cuando opten por el haber de retiro, cuestión que ya declaramos inconstitucional, y que en congruencia, debía resultar en un criterio similar para el presente asunto.

MINISTRO

JUAN N. SILVA MEZA.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

JFCM/semc.